学术专论

清代回疆办事大臣衙门章京职任考察

张伯国

［摘要］章京是清代回疆各城办事大臣衙门内，辅佐办事大臣处理政务之官员统称，根据其职掌，有印房、粮饷、回务、经牧章京之分。本文依据档案史料，从章京的设立与职掌、任职资格、任职期限与升转及选任渠道等方面对回疆章京的职任进行考察，进而对章京的职任特点予以归纳总结。以期从章京等中下层官员的职掌与选任层面，深化对清朝构建多民族统一国家历程中因地制宜的治边实践的认识，同时为清代新疆军府衙门政务运转的研究提供一个新的观察视角。

［关键词］回疆　章京　职权　选任
［中图分类号］K249　［文献标识码］A　［文章编号］1002－8587（2018）－02－0059－10

清代新疆军府制下的官员群体研究，夙来深受学界关注，已有研究虽成果斐然，但仍有进一步拓展与完善的余地。长久以来，学界侧重对驻防新疆的将军、都统、办事大臣等军府上层官员及各级伯克的研究，军府制下为数众多的中下级官员的研究则鲜有问津。作为清代新疆政务的重要参与者，军府制下的中下级官员，特别是各城章京群体，于新疆政务的有效运转及新疆与中央的政务沟通发挥了举足轻重的作用。[①]在整个新疆的章京群体中，回疆的章京尤为特殊。他们不仅身膺辅佐办事大臣处理政务之重任，亦是回疆政务践行必不可少的参与者，是回疆职官体系中不可或缺的一环，值得深入研究。[②]鉴于此，笔者拟以清代回疆地区的章京职任为中心，对回疆章京群体进行专门研究，以期深化对整个新疆章京群体及中下层官员的认识，进而从章京选任的制度设计与政治运作维度省思清朝在构建多民族统一国家历程中因地制宜的治边实践。

一、回疆各城章京的设立与职掌

乾隆二十年（1755），清朝平定准噶尔后，着手经营回疆。原计划扶植归顺清朝的大小和卓

［收稿日期］2017－09－18
［作者简介］（1986－），男，中国人民大学清史研究所博士研究生，北京 100872；tjamyffs1986@126. com

① 章京在清代回疆文献中又可称司员、司官或主事。清代南路回疆各城章京十九缺；西路伊犁等处章京二十员。光绪朝《钦定大清会典事例》卷 55《新疆各处办事司员》，《续修四库全书》第 799 册，上海古籍出版社，2002 年，第 27 页。

② 关于回疆章京的选任研究，就笔者所见，并无专门系统的成果，以往关于新疆官制与官员群体的研究中对章京群体多一笔带过。齐清顺《清代新疆官员的更换制度》（《西北史地》1991 年第 1 期）、管守新《清代新疆军府制度研究》（新疆大学出版社，2002 年）以及王东平《清代回疆法律制度研究（1759—1884）》（黑龙江教育出版社，2014 年）等论著对章京的选任、章京的任职时间及章京来源渠道的变化等问题有过初步的论述。

为代理人，羁縻治之，然而大小和卓趁阿睦尔撒纳叛乱之机举兵反叛。清朝不得不派兵镇压，在回疆地区实行间接统治的计划遂告破产。至乾隆二十四年，清朝先后攻占库车、乌什、喀什噶尔、叶尔羌等地，为巩固已有的军事成果，派大员驻城办事。此后，清朝参照内地官制，改革回疆原有伯克制度，在回疆地区逐步建立起办事大臣制与伯克制相结合、以军统政的军府体制。

在回疆军府制的筹建过程中，为辅助各城办事大臣处理军政事务，清朝选派陕甘官员或中央部院司员等前往各城办事大臣衙门任职办事。乾隆二十三年九月，德舒奏请仿辟展、乌鲁木齐例，选派同知或通判等官前往库车办理粮饷事务。① 乾隆二十四年闰六月，舒赫德奏称：阿克苏等城交收回人贡赋、查核户口数目，需员承办，请拣发通晓蒙古语言文字、谙习事务之司官笔帖式等以备差委。乾隆帝命“于部院内，拣选司官二员、笔帖式四员，前往阿克苏随舒赫德办事”。② 随着回疆统治渐入正轨，各城军府衙门僚佐机构的设置逐步完善，由部院选派司员或陕甘派遣官员，随办事大臣处理事务，逐渐演变为办事大臣衙门内章京办事体制。章京官员分管驻防衙门各署，下辖笔帖式、委笔帖式及书吏等辅助驻扎大臣办理所属事务。各衙门办事章京设置时间不一，乾隆二十六年，喀什噶尔参赞大臣衙门已正式设立印房章京、粮饷官员及回务章京，叶尔羌办事大臣衙门亦设立印房章京及办理粮饷官等职。③ 同年，喀什噶尔参赞大臣舒赫德等奏定，喀什噶尔、叶尔羌等城章京仿北路、西藏及西宁驻扎章京例，三年更换。④ 最迟至乾隆三十一年，回疆各城衙门章京办事体制正式形成。据吴元丰的研究，乾隆三十一年，伊犁将军衙门内，印务处、粮饷处、驼马处、营务处等办事机构的设立正式得到朝廷认可。⑤ 回疆各城办事大臣衙门亦仿伊犁将军衙门建置，设立相关僚佐机构，分置印房章京、粮饷官员及回务章京等掌各机构事宜。

各城办事大臣衙门在办事机构及人员编制方面并未整齐划一，随着回疆政治形势的演变，章京设置时有变动，有清一代回疆地区章京设置情况大致见表1。

表1　回疆参赞、办事大臣衙门章京人数表⑥

办事大臣衙署	印房章京	粮饷章京⑦	回务章京	经牧章京
喀什噶尔	1	1	1⑧	1⑨
英吉沙尔	1⑩			
叶尔羌	1⑪	1		1

① 《布政使衔德舒奏请调派同知或通判赴库车办理粮饷事务折》，中国第一历史档案馆等编：《清代新疆满文档案汇编》第33册，广西师范大学出版社，2012年，第92页。

② 《平定准噶尔方略》正编卷74，乾隆二十四年闰六月丁酉。

③ 钟兴麟等：《西域图志校注》，新疆人民出版社，2002年，第424—426页。

④ 《喀什噶尔参赞大臣舒赫德等奏定叶尔羌阿克苏城所需章京笔帖式侍卫数额及其换班年限折》，中国第一历史档案馆等编：《清代新疆满文档案汇编》第52册，第202—203页。

⑤ 吴元丰：《清代伊犁将军衙门内设机构浅析》，《历史档案》2009年第2期。

⑥ 表中统计数据来源于光绪朝《钦定大清会典事例》卷55，《新疆各处办事司员》，《续修四库全书》第799册，第27页。

⑦ 清朝统治回疆初期，原设粮饷官管理粮饷等事务，最初由陕甘地区拣选同知、通判、典史等官前往充任，嗣后由本处补用，无人则用废员，由京拣发，后来专由京城废员选派，粮饷官亦称为粮饷章京。

⑧ 喀什噶尔为参赞大臣驻所时，设立印房、粮饷、回务及经牧章京等四章京，道光十一年，参赞大臣移驻叶尔羌，回务章京便随参赞大臣移于叶尔羌。

⑨ 道光八年，那彦成奏将喀什噶尔经牧章京一缺，改归印房掌印章京兼管，其缺改为印房帮办，后因故，复设经牧章京一缺。

⑩ 又称印房回务章京，道光二十六年萨迎阿奏请添设。

⑪ 关于叶尔羌印房章京，光绪朝《钦定大清会典事例》卷55《新疆各处办事司员》仅记载掌印章京一员，《续修四库全书》第799册，第27页；实际上，叶尔羌印房还有帮办章京一员。《新疆图志》载，叶尔羌印房章京二员，《新疆图志》卷24《国朝满营旧官制表》，《续修四库全书》第649册，第476页。

续表

和阗	1			
乌什	1	1①		
阿克苏	1	1		
库车	1	1		
喀喇沙尔	1	1	1②	

由表中数据可知，印房章京在回疆各城办事大臣衙门普遍设立；粮饷章京除英吉沙尔及和阗外，在其他各城亦普遍设立；经牧章京在喀什噶尔及叶尔羌两城设立；回务章京在喀喇沙尔及回疆参赞大臣衙署设立。回务章京及经牧章京在回疆各城衙门虽未普遍设立，由回疆地方志史料来看，各办事大臣衙门仍存在由印房章京兼管办理回务及经牧事宜的部门。《新疆孚化志略》载“经牧处归印房管理”，“回夷处”亦归印房管理：

> 印房章京总管回夷事务，所有回夷户婚、田土及一切人命盗案俱为审理，并抚绥卡伦内布鲁特、安集延诸外夷。该回夷出境、入山、探亲、贸易等事，由阿奇木呈报请发给路照，山外回夷入城贸易等事盘查放入。③

各城章京分司其职，佐理办事大臣衙门政务。印房章京总办印房处一切事务。印房分满印房与汉印房两处，分设吏、户、礼、兵、刑、工及永发七科，各有部缺笔帖式、额书、书识及营书等办理所属事务。④ 各城印房章京职权广泛，不仅协助参赞、办事大臣办理印房一切章奏文案，在不设回务及经牧章京的各城亦兼管经牧及回务事宜。不设回务章京之城，印房章京一般称印房回务章京，如库车印房章京全称是印房回务章京，⑤ 阿克苏印房章京亦称印房回务章京⑥。兼理承审案件亦是回疆各城印房章京的一项重要职能，如喀喇沙尔印房章京的职责即是“承办清汉文案以及命盗词讼案件，在在均关紧要”。⑦粮饷章京是各城粮饷局的最高长官，总司一切钱粮事宜，收放银钱粮石，办理官兵俸饷及征收税课等。如叶尔羌粮饷章京的职责是“承办贡物、收支米粮，经管税务，运送伊犁布棉，总理和阗奏销米粮”。⑧ 各城经牧章京主要负责一切官办牧场事宜及满汉官兵调用马驼等事宜。回务章京职司一切与回人词讼相关的事宜及办理各城伯克升调事务。⑨

各城章京除有专办事务外，亦需承办办事大臣的临时派差，举凡承审案件、挑挖河渠、兴办城工、招民屯垦及外藩事务交涉等，都有章京代表办事大臣处理事务的身影。道光四年(1824)，道光帝命喀什噶尔参赞大臣永芹查明阿克苏办事大臣英桂于窃盗案内滥发印票之事，

---

① 乾隆三十一年设印房章京二员，旧设管理粮饷官一员，以典史管理，乾隆三十一年改用部员，后称粮饷章京，乌什参赞大臣移于喀什噶尔之后，裁印房章京一员。

② 喀喇沙尔回务章京又称喀喇沙尔夷回章京，原由京城理藩院司员拣派，后改为驻防笔帖式内，保奏赏衔顶补。

③ 钦宪保达汇编：《新疆孚化志略》，《回夷处》，成文出版社，1968 年，第 29 页。

④ 钦宪保达汇编：《新疆孚化志略》，《印房衙门所管》，第 25—27 页。

⑤ 《奏为印房笔帖式兴禄俸满请留库车暂给主事职衔事》，道光三年八月十五日，《录副奏折》，中国第一历史档案馆藏，档案号：03 - 2540 - 023。本文所引未刊档案，如无特别标注，均藏中国第一历史档案馆。

⑥ 《奏为拣选德廉请补实缺主事花连布补授印房章京事》，道光二十三年二月二十八日，《朱批奏折》，档案号：04 - 01 - 12 - 0460 - 067。

⑦ 《奏请以恭讷春照例赏给主事职衔升补喀喇沙尔印房章京事》，咸丰七年五月十六日，《朱批奏折》，档案号：04 - 01 - 12 - 0488 - 165。

⑧ 《奏请叶尔羌粮饷章京文路再留三年事》，道光四年十一月初四日，《录副奏折》，档案号：03 - 2556 - 015。

⑨ 《回疆通志》卷 7《喀什噶尔》，中国西北文献丛书编辑委员会编：《中国西北文献丛书》第 59 册，兰州古籍书店，1990 年，第 192 页。

永芹即派回务章京法里那前往查办。[①] 回疆参赞大臣有查阅所属卡伦之责，咸丰十年（1860），叶尔羌参赞大臣英蕴因接待浩罕使者不能亲往，遂奏请朝廷委派回务章京率属前往查阅。[②] 道光二十九年，喀喇沙尔印房章京常有因升职赴甘肃补缺之际，办事大臣舒精阿向朝廷奏请暂留常有，办理喀喇沙尔督理修缮城垣、军台各工：

> 惟现在督办城垣、军台各项要工，必须遴派妥员经理，方收实效。该员常有，前经派办招户开垦并库尔勒续垦地亩以及堤坝各项要工，均能任劳任怨办理妥善，是以此次捐修城垣等工，复经奴才派令总司其事。[③]

此外，回疆各城命盗案件的侦办与审理，多由各城印房处、粮饷局及回务处等协助参赞及办事大臣等完成。[④] 各城印房章京、粮饷章京及回务章京在回疆案件的审理中具有较大的司法权限。如嘉庆二十五年（1820）刘万禄因斗殴扎伤马二小身死一案，参赞大臣斌静接到报案后，随即派遣印务章京穆特布会同绿营副将扎克丹前往查验审理。案情审明后，为慎重起见，斌静复带领印务章京穆特布对案件进行复审。[⑤] 道光二十年（1840），叶尔羌参赞大臣恩特亨额接把总周文焕奏报密奇特等殴毙兵丁傅清一案后，委派印房章京尚安布及城守营都司刘永忠携刑书前往查验。查验得实后，尚安布等将人犯押解回城，恩特亨额复派印房章京尚安布及回务章京额勒锦岱对该案进行研讯定拟。[⑥]

回疆办事大臣衙门事务繁杂，专赖章京承办一切。各城办事大臣对所属章京十分倚信，以致有些章京恃宠而骄，肆意折辱回疆伯克。如喀什噶尔参赞大臣纳世通"平日办理事务，全倚属下官员等，因过于宠信主事乌尔衮，使该乌尔衮肆行殴詈属下伯克回人，勒索钱物，且殴辱布鲁特散秩大臣阿其睦"。[⑦] 乾隆三十年（1765），明瑞奉旨调查乌什事变启衅缘由，对此深有感触，指出："阿克苏、喀什噶尔大小回子，平日视印房等处办事人员极为畏惧。"[⑧] 道光年间，张格尔之乱平定后，那彦成奉命善后，清查回疆积弊时更是指出，回疆各城章京有收受贿赂帮回人谋取伯克之职的现象。[⑨]

各城章京专为辅助办事大臣处理军政事宜而设，在回疆政务处理中的作用，有两点不容忽视：总办文案和佐理具体政务事宜。文案之总办，确保了回疆与中央信息交流之畅通，具体事宜之佐理，保证了回疆政务的有效运转。由此可见，章京群体实是回疆军府制下不可或缺的官员群

---

① 《奏为遵旨派委回务章京法里那查明窃盗各案及滥发印票事》，道光四年十月二十二日，《录副奏折》，档案号：03－3923－015。

② 《奏为拟派回务章京等赴各卡伦巡查事》，咸丰十年三月二十九日，《录副奏折》，档案号：03－4575－030。

③ 《奏请将印房章京常有暂留喀喇沙尔俟各工完竣再令赴甘候补事》，道光二十九年闰四月初十日，《朱批奏折》，档案号：04－01－16－0159－043。

④ 据档案记载："回疆向无地方文职，遇有词讼案件均需分委各章京襄办。"《奏为叶尔羌粮饷章京员缺请饬部拣员简放事》，道光十二年闰九月初六日，《朱批奏折》，档案号：04－01－12－0426－019。

⑤ 《奏为审明刘万禄因斗殴扎伤马二小身死案按律定拟事》，嘉庆二十五年十一月初九日，《朱批奏折》，档案号：04－01－26－0039－046。

⑥ 《奏为审明回民密奇特等殴毙兵丁傅清案依律定拟事》，道光二十年四月十三日，《朱批奏折》，档案号：04－01－26－0067－015。

⑦ 《寄谕伊犁将军明瑞等著查办喀什噶尔主事乌尔衮扰累回人案》，中国第一历史档案馆编：《乾隆朝满文寄信档译编》第6册，岳麓书社，2011年，第583页。

⑧ 《寄谕留京办事王大臣等著将素诚家产查抄子辈发往伊犁充甲当差》，中国第一历史档案馆编：《乾隆朝满文寄信档译编》第5册，第668页。

⑨ 《平定回疆剿擒逆裔方略》卷67载："查回子最重天朝翎顶官职，以为荣宠，从前遇有伯克缺出，贿嘱营谋无弊不有。盖该伯克出资得缺，便可指大小衙门为名苛敛回众，至阿奇木以下层层朘削，为数竟难指数。回疆大臣各管各城不相统属，恃无稽考，借得任意妄为。然获利十不得其二三，而印房、回务章京与阿奇木伯克等获利十倍。"

体。

二、回疆各城章京的任职资格与升转

各城驻防衙门章京办事体制，始创于回疆军府制筹建之际，迄19世纪60年代，因新疆各族民众大起义逐步被废止，共在回疆实行了一百多年，对回疆政治与社会产生了深远影响。鉴于各城章京在回疆政务处理中的特殊地位，清朝重视章京选任，对章京的任职资格、任期及章京的升转等有许多独具特色的规定。

回疆章京的任职资格，有三点需格外注意。其一，各城章京官缺定为“满缺”。除乾隆统治回疆初期有少数汉族官员办理过粮饷局事务外，绝大多数的时期里，回疆各城章京须由满员充任，无论是由京拣派人员还是驻防补放人员。其二，各城粮饷章京专由京城“废员”补放。虽乾隆后期到嘉庆十年间，有办事大臣保送驻防人员担任粮饷章京之例，嘉庆十年后，清朝明确予以禁止。回疆各城粮饷章京由京选派时，“皆由军机处豫行八旗，查明各废员获咎案由，开送清册，军机大臣传齐该废员拣选。将获咎较轻、年力富强者，每次酌取数员引见，记名者，遇缺按名补放。”① 粮饷章京专由京城“废员”担任，乃为杜绝粮员贪腐防微杜渐之举。回疆粮饷章京专办钱粮事务，职任綦重，易生贪腐之心。“废员”系弃瑕录用者，许以自新之路，以之出任粮饷章京，或比寻常官员更能恪尽职守，对遏制粮饷官员腐败大有裨益。嘉庆十年（1805），喀什噶尔参赞大臣和宁，奏请禁止由驻防补放粮饷章京，恢复乾隆朝“废员”出任其职的旧例，旨在凭此举缓解回疆粮饷章京的贪腐问题。其三，回疆各城章京多选自中央部院司员或熟悉回疆事务的驻防人员。各城章京不仅有承办文案之责，亦须协助办事大臣处理军政事宜，事务浩繁，必须具备较强的综合行政能力。因此清朝在补放章京时，多从行政能力较强的中央部院司员或熟悉边务的驻防人员中遴派。同时亦规定，各部院或办事大臣保送回疆章京时，应保送“年力富强，通晓满汉文义者”。②

各城章京的任职时间，由京员补放者三年为期，由驻防补放者七年为期。《新疆孚化志略》所载乌什印房及粮饷章京的任职时间为：

> 印房章京、粮饷章京由京员补放者，三年期满无过，由大臣循例保奏，以主事即选。由驻防升补者，七年期满无过，由大臣循例保奏，以主事分部学习三年，期满补缺。③

各城章京任职时间虽有定规，但很多情况下并未严格按制执行，各城办事大臣常以藉资熟手办公为由，延长章京任职时间。嘉庆二十三年（1818），阿克苏粮饷章京广善在任期满，办事大臣同兴奏请赏给主事职衔，再留三年办事。④ 道光十九年（1839），阿克苏印房回务章京惠信任职期满，办事大臣壁昌以惠信年壮才明，深得回人爱戴为由，复留三年。⑤ 喀喇沙尔粮饷章京伊精额，经办事大臣奏请连任，办理粮饷章京事务竟达十一年之久。⑥

各城章京任满后，升迁途径较为广泛。诚心任事、成绩卓著之章京，其迁升更得朝廷优待：

其一，各城章京升任口外同知、直隶州知州、通判等职。清朝京城部院等衙门主事，许升任

---

① 梁章钜、朱智：《枢垣记略》卷14《规制二》，中华书局，1984年，第143页。

② 光绪朝《钦定大清会典事例》卷55《新疆各处办事司员》，《续修四库全书》第799册，第28页。

③ 钦宪保达汇编：《新疆孚化志略》，《升转》，第41页。此外《回疆通志》、《吏部铨选则例》、光绪朝《钦定大清会典事例》等史料中关于回疆各城章京任职时间都有相同的记载。

④ 《奏为粮员广善期满请旨赏给主事职衔再留三年事》，嘉庆二十三年五月十七日，《朱批奏折》，档案号：04－01－12－0330－073。

⑤ 《奏为年满阿克苏印房回务章京惠信年壮才明回众均甚爱戴请再留三年事》，道光十九年三月初四日，《录副奏折》，档案号：03－2681－013。

⑥ 《奏请定各城办事章京章程事》，嘉庆十年十月初三日，《录副奏折》，档案号：03－1498－042。

外省同知及直隶州知州等职，升任要求较为苛刻。乾隆时期，六部主事京察一二等人员方准升补直隶州知州："嗣后主事保送直隶州知州，先尽京察一等人员。如一等无人，准令该堂官于二等人员内详加甄别，出具切实考语，保送引见，恭候钦定。"① 不惟如此，太仆寺等衙门主事在乾隆帝看来所属事务清减，历练不足，升补直隶州知州等职大受限制："其小衙门之主事等，概不准升用直隶州。"② 清朝虽许六部主事升任同知、直隶州等职，然实属不易。于回疆各城章京来说，由章京之职升任同知、知州等却要容易得多。喀喇沙尔印房章京常有，因办理招户开垦事宜及喀喇沙尔粮台军需事宜出力，经办事大臣保奏，任满之后发往甘肃遇缺即补通判："俟补缺后，以同知直隶州升用。"③ 喀喇沙尔印房章京银格，办理军需出力，以甘肃同知、通判尽先升补。④ 库车印房章京兴禄，办理事务实心效力，经办事大臣果良额保奏，任满以口外同知即补。⑤

其二，驻防官员迁升京员。由回疆驻防笔帖式保送主事职衔办事的各城章京，若实心任事，七年期满，可赴京任官，由驻防官员升为京员。《钦定大清会典事例》载："新疆本处驻防笔帖式内，如有才具可以造就者，遇有相当缺出，亦准各该处大臣保奏，请旨赏给主事职衔，办理章京事务，七年期满，送部引见。"⑥

其三，驻防章京可由文改武。由回疆驻防笔帖式内挑补的各城章京，任职期满，可升任京职，无力进京之员，可由文改武，回原驻防以防御之职升用："有无力进京当差者，准以原驻防防御补用。"⑦

章京的任职资格、任职期限及升转等方面的制度设计，是清朝慎重对待回疆政务人员选任的体现，一方面竭力确保所选章京具有较高的综合行政素质，另一方面又为鼓励章京人员循分供职而煞费苦心。

三、回疆各城章京的选任渠道

有清一代，回疆章京的选任备受重视，章京选任渠道屡经变更。概而观之，逐步由乾隆朝时期的京城选派向后来的京城与驻防兼用演进。

由中国第一历史档案馆保存的为数众多的回疆章京选任档案及清代典志政书中保存的资料来看，回疆章京的选任渠道有三：一是由京城部院选派司员；二是由京城选派"废员"；三是回疆本处驻防笔帖式保升主事职衔。⑧章京选任渠道的变迁，与清代回疆形势的发展息息相关。乾隆朝回疆各城章京几乎全部由京城选派产生："查回疆各城额设印房等处章京，乾隆年间旧例，粮

---

① 光绪朝《钦定大清会典事例》卷46，《主事等官外用直隶州知州》，《续修四库全书》第798册，第697页。

② 光绪朝《钦定大清会典事例》卷46，《主事等官外用直隶州知州》，《续修四库全书》第798册，第696—697页。

③ 《奏请将印房章京常有暂留喀喇沙尔俟各工完竣再令赴甘候补事》，道光二十九年闰四月初十日，《朱批奏折》，档案号：04－01－16－0159－043。

④ 《清宣宗实录》卷124，道光七年八月辛丑。

⑤ 《奏请将库车印房章京兴禄暂留一年以资熟练办公并请量予鼓励事》，道光八年二月初七日，《朱批奏折》，档案号：04－01－12－0400－029；《奏为复留期满章京候补同知兴禄帮办凯撤官兵事件均能妥协等请旨补用事》，道光九年三月初八日，《朱批奏折》，档案号：04－01－12－0407－094。

⑥ 光绪朝《钦定大清会典事例》卷37《京员差满保题》，《续修四库全书》第798册，第579页。

⑦ 钦宪保达汇编：《新疆孚化志略》，《升转》，第41页。

⑧ 参见王东平：《清代回疆法律制度研究（1759—1884）》，黑龙江教育出版社，2003年，第84页。关于回疆地区章京的选任渠道，史料记载相对比较清楚，光绪朝《钦定大清会典事例》卷37载："各处新疆办事司员，有专衙门派往，有废员赏给职衔充补，有部院衙门现任司员派往，有该处大臣将各本处笔帖式及效力人员内，奏请赏给主事职衔顶补。"

饷章京专用由京赏衔起废人员，其印房回务各章京俱系由京拣派司员前来。”①

由京选派章京实是慎重对待回疆政务之举。回疆军府初建，政务繁杂，本处驻防恐无胜任之优秀官员，京城部院司员工于文案，熟悉政务处理，以其辅佐各城办事大臣处理事务大有裨益。粮饷章京选自京城“废员”，亦可有效减轻粮饷官员之腐败。于军府初建之时，由京城选派司员前往办事，对各城政务的有效运转及回疆统治秩序步入正轨意义重大。

随着乾隆朝回疆统治渐趋稳定，由京选派章京弊端渐显。京城章京不谙回疆风土民情，任职时间过短：“京员初到，人地生疏，办理印房事务，每因不晓回语，易为通事人等蒙混。其才具明敏者，亦必须一二年后方能渐臻熟悉，然此一二年中，已难保无疏略废弛之处。迨诸凡谙习，而已将届年满，其后来之员又系生手，实于办公无益。”② 为修正弊端，自乾隆朝后期始，回疆各城大臣于章京缺出之时，不时奏补驻防人员：“至伊犁、乌鲁木齐驻防人员，固属贤愚不一。然其于夷情边务，皆自童而习之，视京员之到此始学者，已属事半功倍。且以口外之人在口外当差，诸事服习。”③章京由京城选任旧制，到嘉庆朝已近荡然无存。嘉庆十年（1805），和宁在请定各城办事章京章程的奏折中提到：“近年来由驻防笔帖式升用者十二员，由京城派来者不过四员。”④ 其时回疆各城有章京十六员，由驻防补放者已达十二员，可见驻防补放实是当时各城章京来源的主要渠道。

各城章京选自驻防，于辅佐回疆大臣快捷高效地处理政务颇为有益，然久而久之，复滋弊端。驻防人员熟悉回疆风土人情，政务处理更易徇私舞弊，致使回疆吏治不断腐化。嘉庆十年，喀喇沙尔粮饷章京伊精额亏短库银案事发，驻防人员补放各城章京之弊显露无遗。为抑遏章京贪腐，嘉庆君臣尝试恢复乾隆朝章京选任旧制：

> 嗣后回疆各城，所有粮务驼马员缺，均不得用本处人员，仍照向例由在京人员补用。其发往效力人员，由各该处大臣酌量奏补。至印务等章京，向例俱由在京现任司员派往，其本处驻防笔帖式内，如才堪造就委任者，方准保奏，未便作为驻防额缺。⑤

虽严格限制，嘉庆朝未完全禁止回疆驻防人员补放各城章京。道光八年（1828），张格尔之乱平定，那彦成办理回疆善后，清查积弊过程中，对驻防人员补放章京，败坏回疆吏治的现象认识深刻：

> 迨后属员钻营，上司瞻徇，相沿成习，竟至尽用驻防之员。而该笔帖式等，皆由乌鲁木齐、古城、巴里坤换防马甲内挑补，在各城当差，用至章京已历十余年之久。虽为熟悉情形，而日久把持固结成风，舞弊营私，扰累回子，无所不至。⑥

驻防章京虽熟悉情形，但固结成风，结党营私，苦累民人，对回疆统治实为不利。那彦成奏定：回疆各城除喀什噶尔经牧章京、叶尔羌印房帮办章京及喀喇沙尔夷回章京三缺由驻防人员补放外，其余各缺一律改为京员选派。至此，回疆章京选任渠道复经大变。

那彦成为改善回疆吏治，将各城章京员缺几乎全部改为京缺，看似务实之举，实未抓住问题根源，回疆各城章京腐败，根源于章京权力监察之缺失。清朝旧制，以各城大臣负责监察考核所

---

① 《呈回疆各城文武官员缺选利弊事》，道光三十年，《录副奏折》，档案号：03－3040－075。乾隆五十六年，清朝正式规定部院衙门选取回疆章京的办法，光绪朝《钦定大清会典事例》卷37载：“查西北两路新疆除由专衙门派往及该处奏请赏衔顶补仍循旧例办理外，其有将现任司员派往，专以六部、理藩院、太仆寺、光禄寺、国子监、钦天监咨取。各保送一员，陆续简派，不得以无员保送声覆。”“又喀喇沙尔专用蒙古章京二员，一系理藩院专派，一由吏部行取六部及蒙古员缺较多之国子监、钦天监蒙古司员派往。”

②③ 《呈回疆各城文武官员缺选利弊事》，道光三十年，《录副奏折》，档案号：03－3040－075。

④ 《奏请定各城办事章京章程事》，嘉庆十年十月初三日，《录副奏折》，档案号：03－1498－042。

⑤ 光绪朝《钦定大清会典事例》卷37《京员差满保题》，《续修四库全书》第798册，第578页。

⑥ 《会同杨芳、武隆阿奏回疆各城印房章京请复由京拣派旧制酌留之缺在外奏补折》，马大正、吴丰培主编：《清代新疆稀见奏牍汇编》（道光朝卷），新疆人民出版社，1996年，第32页。

属章京。在当时各城大臣亦多腐败不堪的情况下，对章京的监察考核不过是虚应故事，仅凭改变回疆章京的选任渠道来改善章京群体的腐败情况，结果只能是治标不治本。将章京选任由驻防几乎全部改为京城选派，不仅于回疆政务处理不利，亦严重损害了驻防人员的利益。道光九年，署理喀什噶尔参赞大臣札隆阿向朝廷请求：南疆各城由笔帖式奏赏主事职衔补缺无期人员，请咨回本旗酌量补用。① 在各方压力之下，道光十一年长龄办理回疆善后之时，对那彦成奏定的章京选任制度再次修正：

> 嗣后各城印房回务章京缺出，如果驻防笔帖式内，实有通晓清汉文体面能事者，准各该大臣援人地相需之例，出具考语，保奏升补。倘所保之员，犯有贪私劣迹，将原保大臣照例议处。如驻防无人可用，仍由六部司员内拣派。②

长龄对章京选任制度的修正，再次肯定了驻防人员补放各城印房、回务等章京的合法性，此后回疆各城章京的选任，逐渐形成了“京员”与“驻防”参用的情形。章京选任渠道的不断变化，是回疆地区官员更换制度固有弊端微调的体现，亦是回疆地区驻防势力兴起及清朝苦心孤诣改善回疆吏政的反映。

四、回疆各城章京职任的特点

由前文对章京职任的制度化梳理及章京的选任实践来看，章京群体作为回疆地方事务的重要参与者及公共权力运作的实践者，其职任呈现出较多引人注意的特点。

第一，职卑任重。清朝统治回疆初期，各城章京多由京城派遣正五品郎中或从五品员外郎担任，自乾隆朝后期开始，由笔帖式或废员赏给六品主事职衔充任各城章京渐成常制。与回疆各城办事大臣，多由布政使、侍郎、副都统、总兵等二三品大员出任相比，③ 各城章京的职衔较为卑微，然职责綦重，印房章京、粮饷章京等所管印房处及粮饷处等，是回疆各城办事大臣衙门至关重要的职能部门。洪亮吉曾对伊犁将军衙门内，以章京为首的各办事机构的地位有过细致论述：

> 总统将军公署，以印房为机速之所，册房为图书之府，此外则粮饷处、营务处、驼马处、功过处，统计五六处（册房合于印房）。大抵吏礼之事，司于印房，户则粮饷处，兵则营务处，工则驼马处……此将军衙门之大略也。④

回疆各城办事大臣衙门机构，仿伊犁将军衙门而设，各机构职能与伊犁将军衙门机构相仿，由洪亮吉的论述亦可知回疆章京所管印房处及粮饷处等职能之重要。各城章京虽职卑实任重，他们在总办各城办事大臣衙门文案的同时，亦辅佐办事大臣处理具体行政事务，是回疆各城政务运转及回疆与中央政务沟通不可或缺的一环。《那文毅公奏议》载，英吉沙尔领队大臣那桑阿“清汉文意，俱不通晓，每遇公事，俱系印房章京等向伊讲解”。⑤ 章京之任重，由此可见一斑。

第二，临时派遣之缺。刘文鹏《清代南疆办事大臣职权考》一文曾指出，清代南疆各城办事大臣属于临时派遣、原衔兼任的官缺，⑥ 回疆各城章京与办事大臣一样，属于临时派遣之缺。各城办事大臣衙门虽有章京之职，但无明确品级，亦无专员调补，惟赖清朝于部院司员或驻防笔帖式中定期拣员补放。由京补放者，初期多选自京城部院司员，道光朝后期多由部院笔帖式中拣选，循例三年更换。由驻防补放者，多选自驻防笔帖式中卓异人员，办事大臣奏请赏给主事职

---

① 《奏为查明南疆各城由笔帖式奏赏主事职衔人员补缺无期请咨回本旗酌量补用事》，道光九年六月二十二日，《朱批奏折》，档案号：04－01－12－0408－102。

② 《清宣宗实录》卷199，道光十一年十月壬寅。

③ 刘文鹏：《清代南疆的“办事大臣”制度》，《国家治理》，2014年第11期。

④ 洪亮吉：《天山客话》，王锡祺辑：《小方壶斋舆地丛钞》第二帙，杭州古籍书店，1987年，第135页。

⑤ 《请简贤才置各城专阃》，《那文毅公奏议》卷74，《续修四库全书》第497册，第651页。

⑥ 刘文鹏：《清代南疆办事大臣职权考》，《中国边疆史地研究》2014年第1期。

衔，循例七年更换。[①] 京城司员充任各城章京者，差满后多返回京城部院任职。驻防笔帖式保升主事职衔办理章京事务者，任职期满，可由办事大臣保送京城赴部院学习，学习期满后可补部院主事实缺。若因办事得力，经保升额外主事职衔留任者，以留任之三年抵免赴部学习之三年，留任期满后，准补京城部院主事实缺。[②]章京选任差遣之制，在清朝统治回疆初期有效防止了各城章京结党自固，利于清朝中央对回疆政务之监管。各城章京选任处于动态的平衡中，增强了章京群体的活力。随着回疆统治日渐衰颓，清朝后期充任回疆各城章京者多年老体衰或庸懦不堪之辈，莅事多敷衍塞责，回疆政局每况愈下。

第三，京员与驻防兼用。章京办事制度在回疆存在的一百多年里，章京的选任一直在京员与驻防之间不断变动，呈现出鲜明的京员与驻防兼用的情形。虽乾隆朝时期出于慎重回疆事务的考虑，各城章京的选任几乎全部选自综合能力较高的京城部院等司员，然而回疆地处极边，章京往来更换，千里奔波，殊为不易。新任章京对回疆风土人情亦较为隔膜，由驻防之卓异人员补放各城章京优势凸显，章京选任参用驻防遂无可避免。其后，鉴于驻防章京多营私舞弊，败坏吏治，道光朝曾尝试恢复乾隆旧制，限制驻防人员补放章京。然而新疆驻防势力羽翼渐丰，参与地方权力的角逐是大势所趋，章京选任专由京员难以实施，最终形成了“京员”与“驻防”兼用之情形。

第四，任免之权归于皇帝。回疆各城章京，虽职衔较低，任免仍由钦定，各城办事大臣虽为直属上司，亦不能擅专。由京选派章京，需由吏部事先咨取部院及太仆寺等衙门保送现任司员，保送之员汇总之后，由吏部堂官秉公拣选，奏请钦派，引见后奉旨派出。由驻防补放之章京，亦需事先由各办事大臣以奏折的形式向皇帝保举，经皇帝同意之后，方能补放。若章京渎职枉法，各城办事大臣亦不能随意罢免，处置需请旨定夺。清朝皇帝不仅对章京的任免重视异常，对章京官员的素质亦格外重视。清帝不止一次地重申，各部院保送章京务必保送年富力强之员：“嗣后遇有新疆员缺，各该堂官豫遴选年力富强素能办事者，咨送吏部带领引见，不得任其滥竽充数。”[③] 由驻防补放的章京，清朝皇帝也一味强调：“遇有缺出，该城大臣务择其才品兼优者保送，该参赞大臣核定奏补，不得仍前徇情滥竽。”[④]

五、余论

作为清代回疆军府制不可或缺的官员群体，各城章京曾长期活跃在回疆的政治舞台上，为清代回疆统治做出过独特的历史贡献。遗憾的是，长期以来，由于史料记载的零散，章京群体的研究，一直未能引起学界的关注与重视。章京群体的深入研究，不仅能够为重新审视清代新疆军府制提供新的视角，亦可以拓展军府制的研究领域与空间。清代新疆军府制夙来被认为是一种军政合一、以军统政的边疆管理制度，然在军府制的研究中，对清朝如何实现以军统政有效运转的研究却较为匮乏。新疆军府制上层官员多由武职充任，他们多敏于军政而拙于行政，章京群体的存在有效弥补了武职官员行政能力的不足，从而保证了军府衙门政务的有序运转。对章京群体的研究，能够从政务实践主体的角度，深入探讨军府制下以军统政体制的有效运转机制。此外，新疆军府制重军轻政的特征为部分学者所认可。重军轻政说持论有二：一是军府制下治兵之官多，治民之官少，地方事务委托当地少数民族上层管理；一是将军、都统、大臣等军府上层多为武职官

①② 光绪朝《钦定大清会典事例》卷37《京员差满保题》，《续修四库全书》第798册，第579页。

③ 《清宣宗实录》卷130，道光七年十一月戊午。

④ 《清宣宗实录》卷143，道光八年九月己未。

员。[1] 其所论不无道理，然从章京群体选任的制度设计与职掌看，有待进一步省思。军府上层官员虽多为武职，行政能力欠佳，但辅佐他们处理政务的章京群体却选自行政综合能力较高的中央部院司员或熟识边务的驻防人员，他们不仅熟悉文书案牍，亦谙熟钱粮会计与刑名例律。为保证章京人员较高的综合素质，清朝对其任职资格、任职期限、升迁优待及选任方式等亦有特殊规定，出发点便是为执掌军政大权的将军、都统、办事大臣选拔能力卓异的辅佐人员，以弥补他们行政能力的不足。诚然，新疆军府制下，治民之官少，地方事务多委之于当地民族精英。以回疆来看，虽基层民众的管理由伯克负责，但事关王朝根本的刑名与钱粮大权，实通过章京操纵于办事大臣之手。因此，军府制下重军轻政之说是否与清代新疆统治的实际完全契合有待进一步斟酌与审视。最后，需要注意的是章京办事体制并不局限于新疆伊犁将军辖区，在整个北部边疆的八旗驻防区，如乌里雅苏台将军、科布多参赞大臣及库伦办事大臣辖区等被广泛实行。对于北部边疆八旗驻防衙门章京办事体制的研究，亦能深化对清朝的北部边疆治理政策及多民族统一国家下因地制宜的治边实践的认识。

References

Guan Shouxin. *Qingdai xinjiang junfu zhidu yanjiu* (Studies on Junfu System of Xinjiang in the Qing Dynasty). Wulumuqi: Xinjiang daxue chubanshe, 2002.

Liu Wenpeng. "Qing dai nanjiang de 'banshi dachen' zhidu" (The Grand Minister System of Southern Xinjiang in the Qing Dynasty). *Guojia zhili* (National Governance Weekly) 11 (2014).

Qi Qingshun. "Qing dai Xinjiang guanyuan de genghuan zhidu" (The Replacement System of Officials in Qing Xinjiang). *Xibei shidi* (Historical and Geographical Review of Northwest China) 1 (1991).

Wang Dongping. *Qing dai Huijiang falü zhidu yanjiu* (1759 – 1884) (Studies on Legal System of Huijiang in the Qing dynasty 1759 – 1884). Harbin: Heilongjiang jiaoyu chubanshe, 2014.

Wu Yuanfeng. "Qing dai yili jiangjun yamen neishe jigou qianxi" (Analysis on the Inner Institutions of Yili Military Governor Yamen in the Qing dynasty). *Lishi dang'an* (Historical Archives) 2 (2009).

An Exploration of the Responsibility and Appointment of Janggin in the Government Office of Huijiang in Qing Dynasty

ZHANG Baiguo (The Institute of Qing History, Renmin University of China; tjamyffs1986@126.com)

Janggin was the general designation for an official working in the government office of Huijiang to assist ambans deal with administrative affairs. Janggin might also be called Yinfang Janggin, Liangxiang Janggin, Huiwu Janggin or Jingmu Janggin according to their duties. Based on related Chinese archives, this essay not only undertakes a comprehensive exploration of Janggin from their establishment, duty, tenure, qualification and selection, but also summarizes the features of their responsibilities and the selection of Janggin, to get a better understanding of the Qing dynasty's frontier governance practices which aimed to unify the whole country. This essay provides a new perspective on the study of the operation of administrative affairs in Huijiang.

---

① 参见管守新：《清代新疆军府制度研究》，新疆大学出版社，2002 年，第 3 页；马汝珩、马大正主编：《清代的边疆政策》，中国社会科学出版社，1994 年，第 358 页。